

L'héritage de la SDN, l'espoir de l'ONU. Le rôle de l'ONU dans la gestion de la sécurité internationale

Thierry Tardy

Volume 31, numéro 4, 2000

De la SDN à l'ONU : Raoul Dandurand et la vision idéaliste des relations internationales

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704221ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704221ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Tardy, T. (2000). L'héritage de la SDN, l'espoir de l'ONU. Le rôle de l'ONU dans la gestion de la sécurité internationale. *Études internationales*, 31(4), 691–708. <https://doi.org/10.7202/704221ar>

Résumé de l'article

Au sortir de la Première Guerre mondiale, l'idéalisme véhiculé par Woodrow Wilson, Raoul Dandurand ou le Français Léon Bourgeois avait donné naissance à une organisation à vocation universelle de promotion des valeurs de paix. La Société des Nations (SDN) participait du projet irénique d'instauration de la paix par le droit. En 1945, les pères fondateurs de l'ONU sont inspirés par le même idéalisme, mais ils veulent aussi tirer les enseignements des échecs de la SDN. Là où la SDN avait échoué dans sa tâche de gestion de la sécurité internationale l'ONU réussirait, notamment parce qu'elle ne reproduirait pas les imperfections de la SDN. Ainsi l'ONU incarnait-elle l'espoir que la SDN n'avait pu concrétiser. À l'aube du siècle naissant, cet espoir que l'ONU portait en elle est largement déçu. Elle n'a certes pas pâti des mêmes difficultés que la SDN et peut se prévaloir d'un certain nombre de succès, mais elle est incontestablement diminuée dans son rôle de garant de la paix par un bilan très mitigé. Bien plus, alors que la guerre froide avait conduit l'ONU à une paralysie forcée, le renouveau consécutif à la fin de l'opposition Est-Ouest ne lui a pas permis de se réapproprier sa tâche première de maintien de la paix.

L'héritage de la SDN, l'espoir de l'ONU

Le rôle de l'ONU dans la gestion de la sécurité internationale

Thierry TARDY *

RÉSUMÉ : Au sortir de la Première Guerre mondiale, l'idéalisme véhiculé par Woodrow Wilson, Raoul Dandurand ou le Français Léon Bourgeois avait donné naissance à une organisation à vocation universelle de promotion des valeurs de paix. La Société des Nations (SDN) participait du projet irénique d'instauration de la paix par le droit. En 1945, les pères fondateurs de l'ONU sont inspirés par le même idéalisme, mais ils veulent aussi tirer les enseignements des échecs de la SDN. Là où la SDN avait échoué dans sa tâche de gestion de la sécurité internationale l'ONU réussirait, notamment parce qu'elle ne reproduirait pas les imperfections de la SDN. Ainsi l'ONU incarnait-elle l'espoir que la SDN n'avait pu concrétiser. À l'aube du siècle naissant, cet espoir que l'ONU portait en elle est largement déçu. Elle n'a certes pas pâti des mêmes difficultés que la SDN et peut se prévaloir d'un certain nombre de succès, mais elle est incontestablement diminuée dans son rôle de garant de la paix par un bilan très mitigé. Bien plus, alors que la guerre froide avait conduit l'ONU à une paralysie forcée, le renouveau consécutif à la fin de l'opposition Est-Ouest ne lui a pas permis de se réapproprier sa tâche première de maintien de la paix.

ABSTRACT : At the end of the First World War, the idealism of Woodrow Wilson, Raoul Dandurand and Léon Bourgeois of France spawned a world organization dedicated to promoting the values of peace. The League of Nations belonged to an irenic project to institute peace grounded in law. In 1945, the founders of the UN were imbued with the same idealism, but they were also determined to draw lessons from the failure of the League of Nations. Where the League had failed in the task of managing international security, the UN would succeed, largely because it would not reproduce the League's flaws. The UN therefore became the bearer of the hope which the League had failed to fulfil. At the dawn of a new century, the hopes invested in the UN have been disappointed to a large degree. To be sure, the UN has not been beset by the same difficulties as the League and has achieved some successes, but its spotty track record has unquestionably undermined its role as a guarantor of peace. More significantly, the UN was forced into paralysis during the Cold War and has been unable to reclaim its main function of peacekeeping during the period of renewal that has followed the end of the East-West conflict.

Au sortir de la Première Guerre mondiale, l'idéalisme véhiculé par Woodrow Wilson, Raoul Dandurand ou le Français Léon Bourgeois avait donné naissance à une organisation à vocation universelle de promotion des

* Chargé de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (Paris), maître de conférences à l'Institut d'Études politiques de Paris et chargé d'études dirigées au Collège interarmées de Défense (CID).

valeurs de paix. La Société des Nations (SDN)¹ participait du projet irénique d'instauration de la paix par le droit ; elle devait en être l'instrument principal.

Vingt-cinq ans plus tard, l'Organisation des Nations Unies était créée² sur les décombres d'une Société des Nations moribonde, et qui s'était avérée incapable de prévenir – et de gérer – l'escalade qui avait conduit l'Europe, puis le reste du monde, vers la guerre³. En 1945, les pères fondateurs de l'ONU sont inspirés du même idéalisme que celui qui avait conduit à la création de la SDN. Il s'agit, là aussi, de mettre à la disposition des États une organisation universelle, combinant compétences normatives et opérationnelles, au service de la paix et de la sécurité internationales. Les idées de Raoul Dandurand sont en cela à nouveau présentes dans les travaux d'élaboration de la Charte de l'ONU. Mais les États sortis victorieux du deuxième conflit mondial entendaient tirer les enseignements des échecs de la SDN. Dans sa philosophie, l'ONU était l'héritière directe de la SDN, mais devait s'en démarquer dans sa structure et dans ses prérogatives⁴. Là où la SDN avait échoué, dans sa tâche de gestion de la sécurité internationale, l'ONU devait réussir, notamment parce qu'elle ne reproduirait pas certaines des imperfections de la SDN. Ainsi l'ONU incarnait-elle l'espoir que la SDN n'avait pu concrétiser.

À l'aube du siècle naissant, et 55 ans après la naissance de l'ONU, l'espoir qu'elle portait en elle à sa création est bien sûr largement déçu. L'ONU n'a certes pas pâti des mêmes difficultés que la SDN et peut se prévaloir d'un certain nombre de succès, mais elle est aujourd'hui incontestablement diminuée par un bilan très mitigé dans son rôle de garant de la paix et de la sécurité internationales. Bien plus, alors que la guerre froide avait conduit à une paralysie subie, le renouveau consécutif à la fin de l'opposition Est-Ouest n'a pas permis à l'ONU de se réapproprier la tâche première de maintien de la paix.

1. Cf. Pierre GERBET, Marie-Renée MOUTON et Victor-Yves GHEBALI, *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996.

2. Sur la création de l'ONU, voir Kopelmanas LAZARE, *L'Organisation des Nations unies, tome I, L'organisation constitutionnelle des Nations unies*, Paris, Sirey, 1947 ; Pierre GERBET, Marie-Renée MOUTON et Victor-Yves GHEBALI, *op.cit.* ; Inis CLAUDE, *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, McGraw-Hill, 4^e édition, 1984.

3. Cf. Pierre GERBET, Marie-Renée MOUTON et Victor-Yves GHEBALI, *op.cit.*, chapitre 4.

4. Cf. Inis CLAUDE, « Collective Security as an Approach to Peace », dans *Swords into Plowshares*, *op. cit.*, pp. 245-285 ; Leland GOODRICH et Anne SIMONS, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Washington, The Brookings Institution, 1955, chapitre 1.

I – La paralysie subie de la période de guerre froide

A — La création de l'ONU : un dispositif initialement prometteur

La Charte des Nations Unies⁵ fait du maintien de la paix et de la sécurité internationales l'un des buts premiers de l'Organisation⁶, et institue à cette fin un système de sécurité internationale, « à la fois [...] *codification* des acquis des tentatives antérieures et [...] *correction* de leurs insuffisances techniques selon les conceptions des puissances dominantes à l'issue du conflit majeur qui justifie [le] nouveau système⁷ ». L'ONU doit, par essence, être l'outil de la régulation de la sécurité internationale.

Deux chapitres de la Charte définissent le cadre d'intervention de cette régulation : le chapitre VI (articles 33 à 38), qui traite du « Règlement pacifique des différends » et le chapitre VII (articles 39 à 51), qui traite des actions à mener en cas « de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ».

L'article 43 du chapitre VII stipule que

Tous les membres des Nations unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Et selon l'article 47,

Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel.

L'article 24 de la Charte confère quant à lui au Conseil de sécurité la responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

5. Sur la Charte des Nations Unies et son commentaire, voir Leland GOODRICH et Edward HAMBRO, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, édition française, Neuchâtel, 1946 ; Jean-Pierre COT et Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Economica, Paris, 2^e édition, 1991.

6. L'alinéa 1 de l'article premier pose qu'un des buts des Nations Unies est de « Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix. »

7. N'Guyen QUOC DINH, DAILLIER, P., PELLET, A., *Droit international public*, Paris, LGDJ, 4^e éd., 1992, p. 903.

Cela étant, le recours à la force en tant qu'outil de politique étrangère des États⁸ étant, à l'exception des cas de légitime défense, proscrit, l'échec des éventuelles tentatives de règlement pacifique des différends (chapitre vi) doit conduire à l'activation du système de sécurité collective⁹ (chapitre vii), défini comme

l'engagement pris par chaque État d'apporter son appui à une décision collective de s'opposer à tout État coupable, au jugement de la majorité, d'une agression ou d'une menace à la paix¹⁰.

Parallèlement à ce dispositif juridique, la crédibilité de l'ONU, qui avait fait défaut à la SDN, devait être assurée par la structure du Conseil de sécurité (composition) ainsi que par le processus de décision en son sein.

Initialement, le Conseil de sécurité était composé de 11 membres, dont cinq disposant d'un statut de membre permanent¹¹. Ces cinq États sont les puissances « victorieuses » de la Seconde Guerre mondiale, qui imposent à l'ensemble des autres États le texte fondateur de l'Organisation mondiale, et par là même leur conception de l'organisation du monde une fois la paix revenue. Cette domination se traduit au sein du Conseil de sécurité par le droit de veto, dont jouissent les cinq membres permanents et qui leur permet de faire obstacle à toute décision ne correspondant pas à leur volonté. Mais ces prérogatives sont également destinées à assurer la participation des États puissants, en leur donnant la garantie que l'ONU ne s'opposera pas à leur politique. La crédibilité de la SDN avait pâti de l'absence des États-Unis, de l'adhésion tardive de l'Union soviétique (1934), puis de son exclusion en 1939, et bien sûr du retrait du Japon et de l'Allemagne en 1935, suivi de celui de l'Italie en 1939. Le dispositif créé par la Charte des Nations Unies doit donc conduire ces États à considérer que leur intérêt est davantage dans leur présence au sein de l'organisation que dans leur tenue à l'écart.

À sa création, et sur le plan théorique, l'ONU est donc dotée des moyens qui faisaient défaut à la SDN et qui doivent lui permettre de prendre en charge les affaires de sécurité dans le monde. L'ONU dispose d'un outil politique qu'est le Conseil de sécurité (et surtout ses cinq membres permanents), et d'un outil militaire, autour du comité d'état-major et des forces prévues par l'article 43 de la Charte.

8. L'article 284 de la Charte pose que « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

9. Sur la théorie de la sécurité collective, voir INIS CLAUDE, « Collective Security as an Approach to Peace », *op. cit.*, pp. 245-285 ; THOMAS WEISS, DAVID FORSYTHE, ROGER COATE, « The Theory of UN Collective Security » (chapitre 1), dans *The United Nations and Changing World Politics*, Oxford, Westview Press, 1994, pp. 17-41.

10. N°GUYEN QUOC DINH, P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, *op.cit.*, p. 904.

11. Un amendement à la Charte en 1963 porte le nombre de membres du Conseil de sécurité de 11 à 15, sans changer le nombre des membres permanents.

Parallèlement, l'ONU a le mérite de rassembler, en 1945, l'ensemble des États alors indépendants¹², qui ont tous une approche de l'organisation suffisamment favorable pour y adhérer. Elle devient rapidement une organisation universelle, et surtout une source de légitimité, ce que n'avait jamais été la SDN¹³.

L'espoir placé dans l'Organisation à la fin de la Seconde Guerre mondiale est en conséquence légitimement permis. Le projet d'organisation mondiale de promotion des valeurs de paix repose sur un système apparemment cohérent, et qui sait tirer les leçons du passé.

B — L'ONU exclue de la régulation de la sécurité internationale

Rapidement pourtant, le système défini par la Charte des Nations Unies va se trouver bloqué par des développements politiques dont les expressions seront incompatibles avec l'affirmation par l'ONU de son rôle de garant de la paix et de la sécurité internationales.

Dès les années 1946-47 en effet, les développements de la guerre froide conduisent à une paralysie subie de l'Organisation. L'opposition Est-Ouest s'exprime directement au sein de l'ONU, se traduisant par le blocage du Conseil de sécurité par le recours systématique au veto¹⁴. Or, le blocage du Conseil signifie l'absence de l'ONU en tant qu'organisation responsable de la gestion de la sécurité internationale.

Il serait cependant inexact d'affirmer que c'est un blocage institutionnel qui a privé l'ONU de son rôle de garant de la paix. Au cours de la guerre froide, l'ONU ne fait simplement pas partie des instances de régulation de la sécurité internationale. Cette sécurité n'est paradoxalement pas gérée de façon collective, par le biais d'organisations internationales, mais est au contraire prise en charge par les États, et le plus souvent par les grandes puissances, au détriment de tout système institutionnalisé¹⁵. La machine onusienne n'aurait donc, de toute façon, pas fonctionné ; le blocage du Conseil de sécurité n'est dans ce contexte qu'une traduction de l'opposition entre les deux Grands.

Ainsi ce qui devait faire l'efficacité et la crédibilité de l'ONU – à savoir la composition du Conseil de sécurité et sa façon de travailler –, vont en définitive être une source de blocage, étant entendu que si tout doit se décider avec l'aval des cinq membres permanents, rien ne peut se faire sans eux.

12. À l'exception des États vaincus de la Seconde Guerre mondiale. L'Italie devient membre en 1955, le Japon en 1956 et les deux Allemagnes en 1973.

13. Au cours du processus de décolonisation, tout État accédant à l'indépendance aspire à devenir membre de l'ONU, et aucun retrait n'est enregistré.

14. Entre 1945 et 1989, les États-Unis ont eu recours au veto 69 fois, l'Union soviétique 114 fois, la France 18 fois, le Royaume-Uni 30 fois et la Chine 3 fois. Cf. Jacques LEPRETTE, « La France au Conseil de sécurité », in André LEWIN (dir.), *La France et l'ONU depuis 1945*, Paris, Arléa-Corlet, 1995, p. 177.

15. L'on considère ici que les alliances militaires (OTAN et pacte de Varsovie) ne font que renforcer les logiques d'États au détriment du multilatéralisme incarné par l'ONU.

Parallèlement à la paralysie de l'organe politique qu'est le Conseil de sécurité, la mise sur pied de l'outil militaire prévu par la Charte est également rendue impossible par le contexte de guerre froide. Les « accords spéciaux » (entre le Conseil de sécurité et les États membres) prévus par l'article 43 ne sont jamais conclus, et le Comité d'état-major, même s'il est effectivement créé, n'a dans les faits aucun pouvoir¹⁶. En d'autres termes, l'outil destiné à mettre en œuvre les décisions prises par le Conseil de sécurité n'est finalement pas constitué. L'espoir suscité par la signature de la Charte est donc rapidement et une première fois déçu.

En fait, le système défini par la Charte, tout comme celui défini par le Pacte de la SDN, reposait sur la fiction¹⁷ selon laquelle les grandes puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale (ou de la Première dans le cas de la SDN) coopéreraient, par le biais des Nations Unies (ou de la SDN), au maintien de la paix et de la sécurité internationales. En 1945 de la même façon qu'en 1919, les leaders politiques occidentaux jettent les bases d'un système en faisant abstraction des développements politiques susceptibles de le mettre à mal. La réflexion est intellectuelle, conceptuelle, avant d'être pragmatique. Or, dans les deux cas, l'évolution des relations entre les États, alors principaux acteurs du système théoriquement régi par l'organisation créée, se fait justement au détriment de ladite organisation.

Dans la pratique, l'ONU se trouve donc écartée du règlement de la grande majorité des conflits interétatiques de la période de guerre froide ; ainsi en est-il des conflits israélo-arabes, de la guerre du Vietnam, de la guerre d'Afghanistan, ou de la majorité des conflits en Afrique et en Amérique latine.

C — Le cas de la Corée et des opérations de maintien de la paix

Dans ce contexte général d'absence onusienne, deux développements sont néanmoins à souligner dans le domaine de la gestion de la sécurité par l'ONU.

En Corée tout d'abord, où le conflit qui débute en juin 1950 constitue l'un des seuls conflits de la guerre froide pour lequel l'ONU joua un rôle non négligeable¹⁸.

Certes, sur le plan politico-militaire, l'opération est placée sous le contrôle des Américains, qui en assurent le « commandement unifié » et fournissent le plus gros des troupes. Mais l'opération n'en est pas moins légitimée par

16. Sur les activités du Comité d'état-major, voir Eric GROVE, « UN Armed Forces and the Military Staff Committee. A Look Back », *International Security*, vol. 17, n° 4, printemps 1993, pp. 172-182.

17. Voir à ce sujet Bertrand BADIE et Marie-Claude SMOUTS, *Le retournement du monde*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1992, p. 130.

18. Voir à ce sujet PADEFORD, « The United Nations and Korea », *International Organization*, vol. v, 1951, pp. 685-708 ; Leland GOODRICH, « Korea : Collective Measures against Agresion », *International Conciliation*, 1953, n° 494 et LABOUZ, *L'ONU et la Corée. Recherches sur la fiction en droit international public*, Paris, PUF, 1980.

le Conseil de sécurité de l'ONU¹⁹, dont l'action est rendue possible par l'absence momentanée de l'Union soviétique²⁰. L'intervention est « recommandée » par le Conseil qui se place implicitement dans le cadre du chapitre VII de la Charte²¹, même s'il se contente d'« appeler les États membres à agir contre les autorités de la Corée du Nord²² ». Et sur le terrain, les forces déployées portent le drapeau de l'ONU.

Ainsi l'opération de Corée se rapproche-t-elle d'une opération de sécurité collective, même si les circonstances politiques de sa création et son fondement juridique rendent difficile une telle assimilation.

Outre l'opération de Corée, l'ONU a bien sûr joué un rôle déterminant dans le cadre très particulier des opérations dites de maintien de la paix²³. Créées en 1956 lors de la crise de Suez, ces opérations sont des outils de régulation des conflits non prévus par la Charte des Nations Unies, et mis en place dans un certain nombre de cas faute de l'existence des mécanismes théoriquement définis.

Le concept d'opération de maintien de la paix est initialement posé par le Secrétaire général de l'ONU, Dag Hammarskjöld, et le ministre des Affaires étrangères du Canada, Lester Pearson, lesquels sont guidés par les mêmes idéaux que ceux des pères fondateurs de la SDN et de l'ONU. La vision idéaliste est très présente dans ce concept qui met en avant les principes de neutralité, de consentement des parties et de non-recours à la force. Par la suite, l'ensemble des opérations de maintien de la paix de la guerre froide répondront à ces principes²⁴, et s'inscriront dans une approche consensuelle où les rapports de

19. Résolutions 82, 83 et 84 des 25 juin, 27 juin et 7 juillet 1950 du Conseil de sécurité.

20. L'adoption par le Conseil de sécurité de résolutions sur la Corée fut rendue possible par l'absence momentanée de l'Union soviétique (de janvier à août 1950), qui boycottait le Conseil en signe de protestation contre la représentation chinoise par Taiwan.

21. Les résolutions 82, 83 et 84 des 25 juin, 27 juin et 7 juillet 1950 du Conseil ne font référence à aucun article de la Charte en particulier, mais constatent néanmoins « une rupture de la paix », ce qui peut laisser supposer que le Conseil fait référence à l'article 39. D'après Finn Seyersted, l'article 39 et le chapitre VII avaient été mentionnés lors des débats sur le projet de la résolution du 7 juillet 1950. Cf. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Netherlands, Sijthoff, 1966, pp. 129-130.

22. Résolution 83 du Conseil de sécurité, 7 juillet 1950.

23. Au cours de la guerre froide, « Une opération de maintien de la paix est une opération paramilitaire non coercitive, établie par le Conseil de sécurité de l'ONU avec le consentement des parties intéressées afin d'aider à restaurer ou à maintenir la paix dans une zone de conflits. L'opération est déployée après qu'un cessez-le-feu a été conclu. La Force est neutre, et constituée de contingents nationaux mis à la disposition du Conseil de sécurité et placés sous son commandement opérationnel ». Cf. Thierry TARDY, *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995). Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 6-7.

24. Cf. Rosalyn HIGGINS, *United Nations Peacekeeping: 1946-1967. Documents and Commentary*, Oxford, Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press. vol. I: *The Middle East*, 1969, 674 p.; vol. II: *Asia*, 1970, 486 p.; vol. III: *Africa*, 1980, 472 p. and Rosalyn HIGGINS, *United Nations Peacekeeping: 1946-1979. Documents and Commentary* (vol. IV: *Europe*), Oxford, Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, 1981, 419 p. Voir aussi Indarjit RIKHYE, Michael HARBOTTLE, Bjorn EGGE, *The Thin Blue Line. International Peacekeeping and its Future*, New Haven and London, Yale University Press, 1974, 353 p.

force doivent être atténués par la présence d'une force neutre et politiquement (théoriquement) « désintéressée ».

Au cours de la guerre froide, l'ONU crée ainsi une douzaine d'opérations de maintien de la paix, et tente par là de remplir son rôle de régulation des conflits, à défaut de celui d'acteur à part entière de la sécurité collective. Par ces opérations, l'ONU n'intervient néanmoins que là où la gestion de la sécurité par les deux Grands n'est pas jugée nécessaire. Le déploiement des opérations ne doit pas porter atteinte à leurs intérêts, et doit être sans effet sur le jeu à somme nulle entre les États-Unis et l'Union soviétique.

Ainsi l'ONU intervient-elle dans les interstices de la guerre froide, sans autonomie et sans marge de manœuvre. Elle agit donc très en deça de ce qui devait être son rôle, conformément à la Charte. Celle-ci répondait à des idéaux selon lesquels la paix et la sécurité étaient, inéluctablement, souhaitées par tous les acteurs du jeu international, et imposées par le plus grand nombre, avec l'aval des cinq Grands. Elle n'avait pas intégré ce qui allait se passer à partir des années 1946-47 ; or, dans le domaine de la sécurité, les années de guerre froide ont eu sur la capacité de l'ONU à remplir sa mission et à correspondre aux idéaux des pères fondateurs un effet dévastateur.

La guerre froide marque l'échec du concept de sécurité collective et la victoire de celui de défense collective, symbolisée par l'opposition entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Entre ces deux acteurs, l'ONU n'a qu'un rôle marginal, et qui ne témoigne jamais d'une capacité à influencer sur le cours des choses. En somme, la SDN n'a pu prévenir la Seconde Guerre mondiale de même que l'ONU n'a su gérer la guerre froide, ni influencer significativement sur son déroulement.

II – Le renouveau onusien : l'activisme non maîtrisé

A — La fin de la guerre froide ou le retour de l'idéalisme wilsonien

Le système international fut dominé, pendant toute la période de guerre froide, par des rapports de puissances participant clairement d'une approche réaliste des relations entre États.

La fin de la guerre froide est d'abord perçue comme un tournant décisif dans l'évolution du système international. La fin de l'opposition Est-Ouest donne en effet naissance à un discours euphorique sur le concept de « Nouvel ordre mondial », conduisant nombre de dirigeants occidentaux à se placer dans des logiques fortement inspirées par l'idéalisme de Wilson et des pères fondateurs de la SDN, et bien sûr des pères fondateurs de l'ONU.

Ainsi la période de l'immédiat après guerre froide connaît-elle, par certains aspects, des similitudes avec les périodes qui ont suivi la Première Guerre mondiale, puis la Seconde Guerre mondiale. À chaque fois, l'espoir d'une paix garantie par le droit domine les constructions ou débats institu-

tionnels. Dans le cas du début des années 90, le « retournement du monde²⁵ » n'est pas consécutif à une déflagration mondiale, mais les espoirs que la fin de la guerre froide suscite placent à nouveau le monde devant une perspective de « fin de l'Histoire²⁶ », de fin des conflits et de régulation du système international par le droit. L'on parle alors de « Communauté internationale » comme d'une entité identifiable et agissant au nom de tous les États, et construite autour de règles communes et du sentiment exprimé par les États d'appartenir à une même collectivité.

Le « Nouvel ordre mondial » donne à une ONU revitalisée et libérée de la paralysie du veto une place centrale dans l'architecture de sécurité en recomposition, États-Unis et Russie²⁷ semblant disposés à conférer à l'ONU une grande partie des prérogatives définies par la Charte des Nations Unies²⁸. Sans revenir sur une mise en œuvre stricte des dispositions du chapitre VII de la Charte (article 43 en particulier) en dépit des appels formulés par le Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali dans son *Agenda pour la paix*²⁹, l'ONU joue un rôle croissant et tout à fait déterminant dans le domaine de la gestion des crises : d'abord lors de l'opération contre l'Irak en 1990-91³⁰, ensuite et surtout en mettant en place une quinzaine d'opérations de maintien de la paix entre 1991 et 1994, dont beaucoup relèvent du chapitre VII de la Charte, contrairement aux opérations de la guerre froide.

25. Cf. Bertrand BADIE et Marie-Claude SMOUTS, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, op. cit., 3^e édition, 1999.

26. Cf. Francis FUKUYAMA, *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

27. Dans un article publié en septembre 1987 dans la *Pravda*, Mikhaël Gorbatchev déclare que « la Charte confère au Conseil de sécurité de grands pouvoirs et [qu'il fallait] seulement veiller ensemble à ce que le Conseil puisse les exercer effectivement ». En 1988, un document officiel soviétique établit que « l'URSS souhaite que l'expérience positive de l'ONU en matière d'opération de maintien de la paix soit consolidée et élargie et repose sur une assise juridique et financière solide... ». Cité dans Maurice FLORY, « L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix », *Politique étrangère*, n° 3, automne 1993, p. 633.

28. D'après le Secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali : « Depuis 1945, bien des conflits sont restés sans solution. Non pas que l'ONU ne disposât pas des instruments nécessaires pour les résoudre, ou que ces outils fussent inadéquats. Mais la persistance de l'antagonisme Est-Ouest ne permettait pas à l'Organisation d'assumer pleinement son rôle de garant de la sécurité internationale. Aujourd'hui, avec la fin de la Guerre froide, le recours systématique au veto n'est plus de raison, et l'ONU retrouve sa place au centre du système de sécurité collective. » Cf. Boutros BOUTROS-GHALI, « L'ONU en première ligne », *Politique internationale*, n° 57, automne 1992, p. 143.

29. Cf. Rapport du Secrétaire général, *Agenda pour la paix*, A/47/277, 17 juin 1992.

30. L'opération est légitimée par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte, mais n'est pas placée sous le commandement des Nations Unies (mais sous commandement national américain). L'opération mise en place par les États-Unis, loin de constituer une opération de maintien de la paix, est celle qui se rapproche le plus du système d'action coercitive (et collective) défini dans le chapitre VII. Mais sur un plan strictement juridique, peu des dispositions du chapitre VII ont été effectivement activées. Voir à ce sujet Selim el SAYEGH, *La crise du Golfe : de l'interdiction à l'autorisation du recours à la force*, Paris, LGDJ, 1993, 544 p.

L'ONU devient ainsi l'acteur principal de la gestion de la sécurité internationale, et intervient à tous les niveaux de la gestion des crises : à un niveau que l'on peut qualifier d'horizontal, dans le domaine de la prévention, du maintien de la paix, de l'assistance humanitaire, de l'imposition de la paix, de la consolidation de la paix, etc. ; et à un niveau vertical, c'est-à-dire sur les plans juridique, politico-diplomatique, militaire et civil³¹.

Bien plus, l'ONU incarne plus que jamais une forme de légitimité universelle et incontestée. Les États issus de l'Union soviétique et de la Yougoslavie rejoignent l'Organisation, qui compte quelque 185 membres en 1995 (189 en l'an 2000), soit la quasi-totalité des États du monde, à l'exception notoire de la Suisse, du Vatican et de Taiwan. L'ONU se veut présente sur les plans opérationnel et normatif. Elle dit le droit et exprime la volonté de pouvoir le faire appliquer, initialement avec le soutien des États, en particulier les membres permanents du Conseil de sécurité.

Le contexte du début de la décennie 90 est donc favorable à l'émergence des discours idéalistes, dans la lignée de ceux développés après les deux guerres mondiales.

Pourtant, l'évolution des événements au cours des années 1992 et 1993 va profondément modifier la lecture qui est faite du système international et de ses règles. Les conflits en ex-Yougoslavie, en Somalie, en Angola et un peu plus tard au Rwanda viennent contredire l'analyse faite dans l'euphorie du « Nouvel ordre mondial » sur au moins deux points : d'abord sur la diminution des conflits dans le monde, faute de leur attisement par l'un ou l'autre des deux Grands ; ensuite sur la capacité – juridique, politique et militaire – de l'Organisation des Nations Unies à prendre en charge la gestion de ces conflits.

III – Les opérations en ex-Yougoslavie et en Somalie : la défaite de l'approche onusienne

Les grandes opérations de la décennie 90 illustrent à la fois la volonté de l'ONU de mettre ses actions en accord avec des idées qui relèvent d'une conception idéaliste de son rôle et les limites de ses propres capacités, c'est-à-dire aussi de sa vision du monde et de la façon dont les conflits peuvent être gérés.

Les opérations en ex-Yougoslavie et en Somalie sont à ce titre particulièrement probantes³². En ex-Yougoslavie, les différentes composantes de la FORPRONU sont créées pendant la période d'optimisme du « Nouvel ordre mondial », et simultanément à la parution de l'*Agenda pour la paix* du Secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali. Après un rôle hésitant des Européens,

31. Cf. William J. DURCH (dir.), *The Evolution of UN Peacekeeping*, New York, St Martin's Press, 1993, 509 p. ; Steven R. RATNER, *The New United Nations Peacekeeping. Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War*, Londres, MacMillan, 1995, 322 p.

32. Cf. Jean COT (dir.), *Opérations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les études de Défense, collection « Perspectives stratégiques », 1995, 390 p.

l'ONU acquiert au cours de l'automne 1991 un rôle central dans la gestion du conflit en Croatie, puis en Bosnie-Herzégovine à partir du printemps 1992³³. Ces conflits sont alors clairement perçus comme des entraves à l'établissement du « Nouvel ordre mondial », et l'ONU y voit initialement l'expression autant qu'un test de sa revitalisation.

L'approche onusienne est alors largement inspirée par la France, qui s'investit de façon déterminante dans le processus politico-militaire de gestion des conflits yougoslaves³⁴. Pour la France, il s'agit tout autant de gérer un conflit qui menace – au moment même où est signé le traité de Maastricht prévoyant la mise en place d'une 'Politique étrangère et de sécurité commune' – la stabilité du continent européen, que de répondre à des impératifs de puissance, selon lesquels la France doit « tenir son rang » et assurer sa présence sur la scène internationale. Mais la vision française du rôle de l'ONU dans la période post-guerre froide est également déterminante, puisque l'Organisation mondiale constitue pour la France une organisation à privilégier. Longtemps raillée³⁵, l'ONU est perçue dans les années 90 comme un vecteur de la puissance française, un biais par lequel la France doit assurer ses intérêts et continuer à jouer un rôle dans le façonnement du système international en recomposition. Le statut de membre permanent du Conseil de sécurité doit bien sûr servir ce dessein. Ainsi la France développe-t-elle au cours des premières années de la décennie une politique de soutien sans réserve à l'Organisation, accompagnée d'un discours diplomatique quasi immuable sur la nécessité de s'en remettre à l'ONU pour les affaires de sécurité internationale³⁶. Dans cette approche, la France se réclame des idéaux qui ont marqué son histoire, ceux hérités du siècle des Lumières et de la Révolution française, et qui s'articulent aujourd'hui autour de la défense des droits de l'Homme, des libertés fondamentales ou de la démocratie³⁷. La France qui joue les premiers rôles à l'ONU fait également valoir qu'elle se retrouve dans les idéaux que l'Organisation véhicule.

Le cas de la Somalie autorise une analyse très similaire. Pour l'ONU, il s'agit là aussi de gérer un conflit qu'on ne saurait accepter dans le contexte de

33. Cf. Jean-Marc COICAUD, « L'ONU et l'ex-Yougoslavie : actions et acteurs », *Le Trimestre du monde*, 1993/4, pp. 89-122 ; Rosalyn HIGGINS, « The New United Nations and Former Yugoslavia », *International Affairs*, 69/3, 1993, pp. 465-483 ; D. PETROVIC et L. CONDORELLI, « L'ONU et la crise yougoslave », *Annuaire français de Droit international*, 1992, pp. 32-60.

34. Voir à ce sujet Thierry TARDY, *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995). Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Organisation internationale et relations internationales », mai 1999, 534 p.

35. Cf. Marie-Claude SMOUTS, *La France à l'ONU*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1979, 392 p.

36. Cf. Brigitte STERN (dir.), Yves DAUDET, Philippe MORILLON, Marie-Claude SMOUTS, *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Paris, Montchrestien, 1997, 196 p. ; André LEWIN (dir.), *La France et l'ONU depuis 1945*, op. cit., 351 p.

37. Voir à ce sujet Bernard BOURGEOIS, « L'apport de la pensée française à une organisation collective du monde », in André LEWIN (dir.), op. cit.

renouveau onusien. La conjonction, au cours de l'année 1991, de la disparition de l'État somalien, de l'éclatement de conflits internes, des ravages de la famine et du traitement médiatique de l'ensemble conduit presque logiquement à l'intervention de l'ONU. Celle-ci est en outre favorisée par le développement simultané du discours humanitaire et des logiques d'ingérence, qui peuvent être considérés comme des traductions des idéaux wilsonien et « dandurandien ». En d'autres termes, l'ONU qui intervient en Somalie est dans son rôle de garant des droits élémentaires de la personne humaine (comme par exemple celui de manger à sa faim).

Parallèlement, le rôle de leader des opérations, assuré par la France en ex-Yougoslavie, l'est ici par les États-Unis, qui montent l'opération UNITAF de décembre 1992 à mai 1993, puis contribuent massivement à l'ONUSOM II (à partir de mai 1993). Très largement déterminée par l'opinion publique américaine, la politique des États-Unis en Somalie relève du discours messianique d'un pays qui défend à ce moment les vertus du « Nouvel ordre mondial » et qui considère encore l'ONU comme l'un de ses piliers.

Bien sûr, les politiques françaises et américaines ne peuvent être résumées à une simple volonté de défendre les idéaux incarnés par l'ONU ; elles intègrent au contraire la défense d'intérêts propres qui peuvent même s'avérer incompatibles avec ces idéaux. Ces deux États n'en développent pas moins un discours dans lequel la référence à un certain nombre de valeurs est omniprésente, et où celles-ci doivent permettre de légitimer des actions / interventions sur la scène internationale.

Dans les deux cas pourtant, les politiques mises en œuvre par l'ONU et promues par la France pour l'ex-Yougoslavie et par les États-Unis pour la Somalie conduisent à des échecs. En ex-Yougoslavie, les FORPRONU – particulièrement en Croatie et en Bosnie-Herzégovine – placent les différents acteurs externes (étatiques et non étatiques) dans une situation d'impasse ; en Bosnie-Herzégovine, l'ONU se trouve rapidement prise au piège dans une guerre qui ne cesse jamais³⁸ et qui ne donne à la FORPRONU qu'une faible emprise sur ses développements. Avec la chute, à l'été 1995, des enclaves de Srebrenica et de Zepa, pourtant décrétées « zones de sécurité » par le Conseil de sécurité en juin 1993, l'ONU peut même être considérée comme partiellement complice du massacre de quelque 8000 Bosniaques (« Musulmans ») par les forces serbes du général Mladic³⁹. Enfin, la sortie du piège constitué par la FORPRONU n'est pas le fait de l'ONU mais celui des États-Unis, parallèlement aux offensives croato-bosniaques en Bosnie occidentale au cours de l'été 1995.

38. Cf. Pierre HASSNER, « Ex-Yougoslavie : le 'maintien de la paix' sans paix », in Marie-Claude SMOUTS (dir.), *L'ONU et la guerre. La diplomatie en kaki*, Paris, Complexe, 1994.

39. Cf. « La chute de Srebrenica », Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale, A/54/549, 15 novembre 1999 ; David ROHDE, *Le grand massacre. Srebrenica, juillet 1995*, Paris, Plon, 1998, 364 p. ; Jan Willem Honig JAN et Norbert BOTH, *Srebrenica, Record of a War Crime*, Baltimore, Penguin Books, 1996, 204 p.

Le bilan n'est en Somalie guère plus élogieux : après le déploiement médiatisé de l'UNITAF en décembre 1992, l'opération s'enlise, notamment à Mogadiscio, dans un mandat combinant assistance humanitaire et imposition de la paix, sans qu'une véritable stratégie soit définie. À partir de mai 1993, l'ONUSOM II ne se montre guère plus efficace et est contrainte au retrait en 1994 après que des *Rangers* américains eurent été tués en octobre 1993. La Somalie est alors abandonnée au chaos, sans État et sans perspective d'un quelconque début de stabilisation.

Les opérations onusiennes de Bosnie-Herzégovine et de Somalie symbolisent l'échec d'une Organisation tout autant que d'une génération d'opérations, trop ambitieuses, et trop peu adaptées aux conflits qu'elles étaient censées gérer. Toujours plus sollicitée, l'ONU ne parvient pas à mettre en œuvre des mandats de plus en plus complexes, et surtout à résoudre l'équation posée par le décalage entre d'un côté des mandats élargis et des attentes fortes, et de l'autre des moyens insuffisants et un soutien politique des États plus que défaillant.

De plus, ces opérations marquent d'une certaine façon l'échec d'une conception de la gestion des crises : une conception onusienne, basée sur le consensus du plus grand nombre et sur la confiance en un système bien au-delà de ses propres capacités. En ce sens, l'échec des grandes opérations du début de la décennie 90 est aussi l'échec de l'ONU et de ses idéaux.

Dans ce contexte, le « Nouvel ordre mondial » se révèle n'être qu'une vue de l'esprit, et l'idéalisme qui a prévalu au cours des années 1990 et 1991 disparaît pour faire place à de nouvelles formes de dérégulation. Placée au centre du dispositif de gestion des conflits, l'ONU est logiquement la cible des critiques et devient le bouc émissaire de l'ensemble du système. L'Organisation mondiale entre alors dans une phase de discrédit⁴⁰ et perd l'attrait dont elle jouissait au début de la décennie.

Certes, l'analyse des échecs des opérations onusiennes⁴¹ révèle que la structure et le fonctionnement de l'Organisation ne sont qu'une des causes, parmi d'autres, externes à l'ONU (trop faible engagement des États, inadaptation du concept d'opération de maintien de la paix aux situations nées des conflits de l'après guerre froide, absence de doctrine du maintien de la paix) ; mais c'est l'ONU et l'idéalisme qu'elle véhicule qui sont pourtant tenus responsables des échecs des opérations de maintien de la paix.

40. Cf. Thierry TARDY, *Le discrédit du 'maintien de la paix' onusien*, Les cahiers Raoul-Dandurand, Notes de recherche, n° 1, Université du Québec à Montréal, mai 2000.

41. Sur l'évaluation du succès (ou de l'échec) des opérations de maintien de la paix, voir Duane BRATT, « Assessing the Success of UN Peacekeeping Operations », in Michael PUGH, *The UN, Peace and Force*, London, Frank Cass, 1997, pp. 64-81 et Marjorie Ann BROWN, « United Nations Peacekeeping: Historical Overview and Current Issues », *Report for Congress*, Washington DC, Congressional Research Service, 1993.

IV – Les idées de Raoul Dandurand, l'ONU et les logiques d'États

A — Limites du concept d'organisation universelle de promotion des valeurs de paix

Plaçant l'État au centre des relations internationales et affirmant son scepticisme quant à la capacité du droit international à modifier la nature de ces relations, la théorie réaliste se montre logiquement très critique à l'égard du rôle des organisations internationales en général, et de l'ONU en particulier. Pour les réalistes en effet, les institutions mises en place par les États dans différents domaines ne font que reproduire, au niveau institutionnel, les rapports de force prévalant sur la scène internationale ; elles ne mettent donc pas fin à l'état de nature⁴².

En fait, les États créent les organisations internationales et y participent dès lors que celles-ci sont susceptibles de servir ce qu'ils considèrent être leurs intérêts nationaux. Mais ces organisations ne constituent, selon la théorie réaliste, que « des forums d'interaction à l'intérieur desquels se prolonge la compétition⁴³ », et non des éléments aptes à rompre avec les luttes incessantes de la vie internationale.

Ainsi, « soit les intérêts des États sont conflictuels, le jeu se déroulant à l'intérieur des organisations est un jeu à somme nulle reflétant les rapports de domination, et les organisations ne servent à rien, soit les intérêts sont concordants, l'harmonie préexiste, et elles ne sont pas nécessaires⁴⁴ ». Subséquemment, l'organisation internationale ne joue qu'un rôle marginal sur la scène internationale et ne peut, à ce titre, en constituer un acteur autonome ; elle apparaît au contraire comme un instrument au service de la politique étrangère des États (puissants) qui la constituent, et qui décident de ses actions et inactions.

Cette approche réaliste, appelée également *intergouvernementaliste*, est particulièrement développée dans l'entre-deux-guerres, en partie en réaction contre les visions idéalistes des relations internationales et suite aux échecs de la Société des Nations. Elle vient donc contredire les idées avancées par Raoul Dandurand.

42. Raymond Aron souligne que « Ni le pacte Briand-Kellog, ni les Nations Unies n'ont jusqu'à présent supprimé le trait spécifique du système international que les philosophes et les juristes des siècles passés désignaient par le terme *état de nature*. » Raymond ARON, « Qu'est-ce qu'une Théorie des Relations internationales ? », *Revue française de sciences politiques*, vol. XVII, n° 5, octobre 1967, p. 844. Pour Marcel Merle, « Le seul fait que les États préfèrent encore s'en remettre à eux-mêmes ou à leurs alliés afin d'assurer leur propre sécurité plutôt que d'en déléguer la responsabilité à un organe collectif prouve que le seuil qui sépare l'état de nature de l'état de société n'a pas encore été franchi. » Marcel MERLE, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 4^e édition, 1988, p. 54.

43. Marie-Claude SMOUTS, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995, p. 23.

44. *Ibid.*

Après la Seconde Guerre mondiale, l'ONU n'échappe pas aux critiques quant à sa capacité à gérer les intérêts conflictuels. Elle n'échappe pas à une certaine forme d'« instrumentalisation ». La question de savoir si l'ONU est un acteur autonome des relations internationales est alors d'une importance toute particulière⁴⁵. L'ONU est-elle susceptible de jouer un rôle spécifique dans les relations internationales indépendamment des États qui la composent ? Dispose-t-elle de pouvoirs de décision et d'influence propres, susceptibles de lui conférer la qualité d'acteur autonome⁴⁶ ? Ou bien est-elle un instrument au service des États⁴⁷, qui lui déniaient toute capacité à se constituer en acteur ?

Certes, la structure même de l'ONU est telle qu'on a pu légitimement la considérer comme l'instrument de quelques grandes puissances, en l'occurrence les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Mais les qualités d'acteur ou d'instrument conférées à l'organisation internationale ne sont pas forcément incompatibles ou antinomiques⁴⁸. Ainsi Michel Virally, qui souligne la valeur instrumentale de l'ONU, voit également en elle un « acteur autonome, [qui] se comporte comme une force, pesant sur le jeu social, et cherchant à l'orienter vers la réalisation de ses objectifs propres⁴⁹ ». De même,

45. Voir à ce sujet, « Les O.I.G. sont-elles des « acteurs » du système international ? », in Marcel MERLE, *op. cit.*, pp. 368-383 ; Robert W. COX et Harold K. JACOBSON, *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press, 1973, p. 25 et s. ; l'introduction de Inis CLAUDE, *Swords into Plowshares*, *op. cit.*, Marie-Claude SMOUTS, « L'organisation internationale : nouvel acteur sur la scène mondiale ? », pp. 147-166, in Bahgat KORANY, *Analyse des relations internationales. Approches, concepts, données*, CQRI – Gaëtan Morin, Québec-Montréal, 1987.

46. Marcel Merle reconnaît aux organisations internationales une « réelle capacité d'influence » et quatre fonctions principales qu'il est possible d'appliquer à l'ONU : la première fonction est d'offrir aux États un cadre préétabli et permanent pour le dialogue ; la deuxième fonction est celle de légitimation (dans le cas d'admission d'États par exemple) ; la troisième fonction réside dans la capacité d'information ; la quatrième fonction est celle de réducteur de tension à l'échelle internationale. Cf. Marcel MERLE, *op. cit.*, pp. 375-382. Voir aussi Marie-Claude SMOUTS, « L'organisation internationale : nouvel acteur sur la scène mondiale ? », *op. cit.*, pp. 164-165.

47. Michel Virally souligne que « la valeur d'une organisation internationale, comme de toute institution, est instrumentale : l'organisation internationale est un instrument ». In Michel VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Paris, Armand COLIN, collection « U », 1972, p. 26. Pour Hans Morgenthau, « l'ONU est un instrument par lequel ses membres essaient de protéger et promouvoir leurs intérêts nationaux ». Hans MORGENTHAU, « The Yardstick of National Interest », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 296, novembre 1954, p. 77.

48. Selon James Rosenau, l'ONU est « au même moment un acteur international, un vecteur (*vehicle*) pour les acteurs internationaux et un milieu où s'exercent les interactions entre des acteurs internationaux ». Cf. James N. ROSENAU, *The United Nations in a Turbulent World*, Occasional Paper Series, Boulder, Lynne Rienner, 1992, p. 51. De leur côté, MM. Cox et Jacobson affirment que « [l]es organisations internationales sont considérées comme des systèmes qui ne sont pas pleinement autonomes, mais plutôt soumis à des forces de l'environnement qui deviennent des contraintes majeures et des déterminants de leurs décisions ». Cf. Robert W. COX et Harold K. JACOBSON, *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press, 1973, p. 25.

49. Michel VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, *op. cit.*, p. 30.

sans remettre en cause le fait que « l'ONU est une créature des États qui la soutiennent », James Rosenau note qu'elle « est devenue de plus en plus autonome et influente dans un monde « multi-centré⁵⁰ ».

Dans la même logique, concluant une étude sur les politiques d'une dizaine d'États à l'égard de l'ONU, John Trent affirme que l'ONU reste perçue, pour la plupart des États, avant tout comme un « instrument de la politique étrangère destiné à protéger des intérêts, accroître une influence ou atteindre des objectifs spécifiques⁵¹ ». Mais dans le même temps, il remarque l'existence de « signes de retour (*feedback*) en direction des politiques étrangères des États et en provenance de l'ONU, en tant qu'acteur semi-autonome⁵² ». Et John Trent de poursuivre :

Notre première conclusion est que l'ONU est toujours un lieu où s'exerce la politique de puissance (*power politics*) dictée par les perceptions d'intérêt national des États membres, avec quelques signes d'évolution vers une transformation de l'organisation en une institution indépendante sur la scène internationale (*in global politics*)⁵³.

B — De l'incapacité onusienne à la marginalisation

Il ressort de cette brève analyse une difficulté intrinsèque de l'Organisation des Nations Unies à remplir sa mission de gestion de la sécurité internationale, et une contradiction de fond entre les idéaux dont elle se réclame et la structure qu'elle constitue, la forme qu'elle prend.

Il ne s'agit certes pas de lui nier tout rôle dans la conduite, par les États, de leur politique étrangère⁵⁴. Contrairement à la Société des Nations et comme on l'a déjà souligné, l'ONU est rapidement devenue une organisation universelle, dont les actions sont souvent critiquées mais dont l'essence et l'utilité n'ont jamais été fondamentalement et sérieusement remises en cause⁵⁵.

50. Selon James Rosenau, « à l'heure où les structures autoritaires dans le monde sont en crise, où les critères de légitimité sont en train d'être redéfinis, [...] les scénarios décrivant un regain d'autorité pour les organisations internationales deviennent de plus en plus plausibles ». Cf. James ROSENAU, *The United Nations in a Turbulent World*, *op.cit.*, p. 43.

51. Cf. John E. TRENT, « Foreign Policy and the United Nations: National Interest in the Era of Global Politics », p. 466, in ALGER, LYONS, et TRENT (dir.), *The United Nations System: the Policies of Member States*, Tokyo, Presses de l'Université des Nations Unies, 1995.

52. *Ibid.*, p. 476.

53. *Ibid.*, p. 466. Sur le rôle de l'ONU au travers de l'analyse des systèmes et de l'analyse de la société internationale, voir Oran YOUNG, « Système et société dans la conduite des affaires mondiales: le rôle des organisations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 144, juin 1995, pp. 225-241.

54. Voir à ce sujet Margaret P. KARNS et Karen A. MINGST, « International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality », pp. 454-473, in Charles F. HERMANN, Charles W. KEGLEY, James ROSENAU, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, New York, Harper Collins Academic, 1991.

55. Sans les mettre sur le même plan, Inis Claude établit un parallèle entre la nécessité d'un gouvernement pour assurer la sécurité des citoyens (selon le Pacte hobbesien), et la nécessité de l'organisation internationale comme l'« expression de la quête de la paix mondiale ». Cf. Inis CLAUDE, *Swords into Plowshares*, *op.cit.*, p. 216.

Dans les années 90, l'universalité de l'ONU et l'aspiration à en devenir membre pour tous les États nouvellement indépendants révèlent l'intérêt qu'elle présente dans la conduite des relations internationales⁵⁶. L'Organisation se présente ainsi comme un forum universel où s'exerce la diplomatie mondiale et où s'organise la coopération en matière de gestion des différends, d'aide au développement, de désarmement, de défense des droits de l'Homme et de l'environnement, et de toute une série de domaines pour lesquels la coopération multilatérale est devenue indispensable. Comme le souligne Inis Claude,

Comprendre que les agences internationales sont le produit non pas des aspirations d'idéalistes situés en dehors et au-dessus de la politique internationale, mais des nécessités ressenties par les hommes d'État agissant dans l'arène politique internationale permet de comprendre que l'organisation internationale est une réponse fonctionnelle aux complexités du système moderne des États, un développement organique enraciné dans les réalités du système plutôt qu'une expérience facultative greffée à celui-ci⁵⁷.

Pourtant, dès lors qu'elle est en permanence confrontée à des oppositions difficilement conciliables (objectifs / moyens, philosophie / action, multilatéralisme / efficacité, autonomie / instrumentalisation), l'ONU est, par essence, une institution vouée à n'avoir qu'un rôle marginal dans la régulation des problèmes de sécurité.

De fait, le discrédit qui la touche à la suite des opérations d'ex-Yougoslavie et de Somalie a conduit à la mise à l'écart de l'Organisation dans le domaine de la gestion des crises. L'ONU conserve en principe son rôle de caution juridique de toute opération, mais elle est écartée par les États pour la mise en œuvre d'opérations d'envergure et/ou à caractère coercitif. Cette marginalisation est particulièrement illustrée sur le continent européen, où les États privilégient d'autres organisations, jugées plus à même de gérer des opérations multinationales, ou des coalitions d'États intervenant en dehors de toute structure établie. Tels sont les cas des opérations du Rwanda (opération Turquoise sous commandement français ; de juin à août 1994), de la Bosnie-Herzégovine (opérations IFOR et SFOR de l'OTAN depuis l'accord de Dayton), de l'Albanie (opération Alba sous commandement italien au printemps 1997), ou encore du Timor Oriental (opération Interfet sous commandement australien de septembre 1999 à février 2000).

Au Kosovo, les opérations sont prises en charge par quatre organisations, dont l'ONU⁵⁸, qui retrouve à cette occasion un rôle important. Mais l'ONU avait

56. Cf. Anthony PARSONS, « The UN and the National Interests of States », pp. 104-124, in Adam ROBERTS et Benedict KINGSBURY (dir.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

57. Inis CLAUDE, *Swords into Plowshares*, op.cit., p. 6.

58. L'OTAN, l'OSCE et l'Union européenne assurent également la mise en œuvre d'un des volets du mandat international.

été parfaitement tenue à l'écart lors de la phase aérienne menée par l'OTAN (opération « Force alliée » au printemps 1999) et sa réintégration dans la mise en œuvre des accords de paix ne vient pas atténuer une marginalisation assez générale sur la scène européenne.

Parallèlement, les débats en cours autour du concept d'ingérence humanitaire, relancés après l'opération de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie masquent difficilement des logiques de défense d'intérêts pour lesquelles l'ONU peut se révéler être un obstacle. L'opération « Force alliée » ne saurait à ce titre être considérée comme un progrès dans la pratique des États face aux drames des conflits armés.

Conclusion

L'Organisation des Nations Unies traverse aujourd'hui une crise existentielle : marginalisée dans le domaine de la gestion des crises par des États qui ne se retrouvent pas toujours dans l'idéalisme qu'elle tente de véhiculer, l'Organisation doit trouver de nouvelles formes de légitimité.

Certains pays continuent pourtant de soutenir l'idée d'une ONU porteuse d'espoirs et garante de la paix dans le monde. Tel est le cas du Canada et d'un certain nombre de pays nordiques, dont les discours de politique étrangère s'inscrivent dans l'esprit des idées de Raoul Dandurand. Les débats actuellement menés au Canada autour du concept de sécurité humaine témoignent de cet héritage « dandurandien⁵⁹ », qui est également relayé par des organisations non gouvernementales et une partie de la société civile.

Au cours du ^{xx}e siècle, ni la Société des Nations ni l'Organisation des Nations Unies n'est cependant parvenue à dépasser l'espoir placé en elles pour effectivement devenir l'organisation que les textes définissaient. Et à l'aube du ^{xxi}e siècle, l'évolution du système international au cours des dix dernières années ne plaide pas, en dépit de toutes les avancées pouvant laisser croire à un progrès dans le façonnement d'une société internationale, pour un rôle normatif et opérationnel déterminant de la part de l'ONU.

59. Nous nous référons ici au texte qui ouvre le présent numéro *Précurseur de la sécurité humaine. Le sénateur Raoul Dandurand (1861-1942)* par Charles-Philippe DAVID et Béatrice PASCUAL.